

***PRODUCTION DU BIEN-ETRE, RENOUVELLEMENT URBAIN ET
DEVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES : L'EXEMPLE DU GPV
MALAKOFF PRE-GAUCHET A NANTES (FRANCE)***

Marc Dumont

Collaborateur scientifique à l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne
Chercheur au Laboratoire Architecture Usage Altérité (Ecole d'Architecture, Nantes)

marc.dumont@epfl.ch

Web : <http://personnes.epfl.ch/marc.dumont>

Adresse professionnelle

Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne
ENAC INTER LAC
BP 2245 (Bâtiment BP)
Station 16
CH-1015 Lausanne

Summary : The operations of urban renewal in France constitute an interesting example to raise the question of the relations between societies, wellbeing and territory. From the presentation of a urban project, the GPV Malakoff Pré Gauchet, this presentation will be to underline the problems and difficulties which arise for the actors of the project, at the institutions, for the production of the wellbeing and the sustainable development of the territories..

Mots clés : renouvellement urbain, production du bien-être, épreuves de l'action publique, participation, partenariat, projet urbain.

Keywords: urban renewal, production of the wellbeing, participation, partnership, urban project.

Production du bien-être, renouvellement urbain et développement durable des territoires : l'exemple du GPV Malakoff Pré-Gauchet à Nantes (France).

Les opérations de renouvellement urbain en France constituent un cadre intéressant pour poser la question des relations entre société, bien-être et territoire, par les formes de recomposition des ordres sociaux et territoriaux dont elles sont à l'origine et les défis qu'elles posent aux institutions. C'est précisément le cas du grand Projet de Ville Malakoff Pré Gauchet à Nantes, une vaste opération réalisée dans le cadre de la Politique de la Ville visant à requalifier un secteur urbain et qui voit surgir une tension entre des logiques de développement (projet social) et d'aménagement (transformation urbaine), confrontant les acteurs publics et privés aux défis de la production partenariale du bien-être des habitants.

Partant de l'analyse de ce cas spécifique, à partir d'une expérience d'observation au quotidien de ce projet dans le cadre d'une recherche-développement, il s'agira de souligner les questions que pose concrètement la production du bien-être à ceux qui *font* aujourd'hui la ville. On en effet a parfois simplifié la question du bien-être des habitants à une dialectique binaire séparant ceux qui y auraient droit et accès de ceux qui en seraient exclus, ou encore, en opposant la volonté politique des décideurs à celles des habitants. Or, si l'on veut conserver ce schéma de départ, du côté du monde des acteurs du projet comme de celui des habitants, la concrétisation (phase opérationnelle) montre que les choses se révèlent autrement plus complexes. En ce sens, l'analyse des "situations d'habitat" saisies dans ce projet permet de souligner comme le développement durable d'un territoire renvoie à une série d'épreuves de composition et de gouvernance qui se posent aux acteurs du projet, allant des temporalités et attentes différenciées à la maîtrise plus générale du développement urbain (*interterritorialité*). Moins qu'une "recette-clé", la démarche ici proposée vise donc davantage à clarifier les problèmes et tensions auxquelles se confrontent les institutions.

1. MALAKOFF PRE GAUCHET : ENTRE PROJET SOCIAL ET OPERATION IMMOBILIERE

Le quartier dont il est ici question est caractérisé d'habitat social proche du centre-ville mais enserré par un grand boulevard urbain et trois lignes ferroviaires, inscrit depuis 2004 dans une convention de Renouvellement Urbain, deux types d'opérations d'habitat sont engagées : un programme ex nihilo d'immobilier tertiaire et résidentiel (secteur ZAC, futur centre d'affaire), et un autre de démolition - reconstruction proprement

dites (secteur Malakoff), deux types d'opérations qui voient se frotter logiques économiques et logiques sociales. Les "situations d'habitat" correspondent alors à ces moments opérationnels qui se cristallisent autour de ces programmes et voient se mêler des aspects souvent isolés où rendus antagoniques : les logiques économiques, foncières, financières, sociales et leurs traductions territoriales, dans un contexte d'une volonté politique de diversification de l'habitat.

1.1. Les données d'un secteur d'action publique.

Le quartier, concerné par une procédure GPV et qui représente une surface de 164 hectares située à grande proximité de l'hyper-centre de Nantes, est le pur produit d'une logique de sectorisation à la fois physique et institutionnelle. *Physique* : parce qu'il s'agit d'un espace découpé par un système de traversantes qui le quadrillent, entre boulevards urbains (boulevard de Sarrebruck, avenue de l'Europe) et voies de chemin de fer (au nord, à l'Est et à l'Ouest). Ce secteur est à la fois central (géographiquement) et périphérique par son contenu : s'y localisent un site d'activités ferroviaires, une usine de traitement des eaux, un grand stade visé par une procédure de requalification (Marcel Saupin), une déchetterie autour de laquelle va se construire une problématique de développement énergétique ainsi qu'un ensemble de fonctions industrielles encore plus ou moins actives (ancien centre de tri postal, stockage d'une société de transports en commun). Mais, surtout, un ensemble d'habitat social composé de barres arrondies ("bananes") et de tours, achevées en 1972 qui représentaient 1642 logements jusqu'aux années 2000, ce qui n'est désormais plus le cas depuis les premières destructions de tours. Enfin, un espace de végétation inaccessible et enserré entre les voies de chemin de fer, la Petite Amazonie. Institutionnelle parce que le secteur sera concerné par l'ensemble des phases de la Politique de la Ville (Convention de quartier, ZUS, Contrat de ville et GPV), le quartier apparaissant dans le discours des institutions - comme enclavés, et c'est cet enclavement qui constitue l'origine discursive et l'accélérateur majeur des maux qui l'affectent, des difficultés économiques, sociales et urbaines qui y sont présentes. En 2000 le secteur est classé Grand Projet de Ville, et, au cours de la phase la plus récente de la Politique de la Ville, dite de Renouvellement Urbain, apparaît le terme de "Nouveau Malakoff" qui traduit l'extension du territoire de Malakoff visé par le projet et la mise en

œuvre opérationnelle de deux grandes stratégies de constitution d'une nouvelle offre urbaine visant à produire le bien-être des habitants : l'une en direction du "contenu" du quartier (projet social) et l'autre de son environnement (habitat et "milieu de vie").

1.2. Transformer l'offre urbaine : la problématique de l'habitat.

La problématique de l'habitat émerge à partir de deux axes très différents : d'un côté se situe un programme visant exclusivement le logement social, sur le secteur Malakoff, et de l'autre une logique spécifique de promotion immobilière, sur un secteur intégré au GPV, le Pré Gauchet, où sont prévus 1000 logements et 70 000 m² de bureau. Les deux questions qui se posent donc aux acteurs du projets concernant le logement social sont les suivantes : produire 150 logement sociaux neufs par an incluant à la fois les engagement de reconstruction pris pour le GPV et les projet de démolition en cours sur d'autres sites, et, d'autre part, produire un environnement urbain acceptable pour les habitants qui réponde également à une amélioration de la qualité urbaine du site jugée par eux indispensable.

L'axe de requalification-réhabilitation est une opération de relogement qui va exiger la mise en place d'un travail partenarial avec les bailleurs sociaux et les différentes institutions, incluant un long processus de concertation avec les habitants du quartier : production d'un diagnostic, identification des tours à démolir, mise en place d'un processus de délogement-relogement. Cet axe est géré par un dispositif opérationnel multibailleurs de relogement et s'appuie sur une *Charte de relogement*, qui définit les conditions financières et matérielles des relogements.

Du côté du secteur Pré Gauchet, se met en place une opération immobilière "classique", suivant une procédure ZAC régie par une Convention Publique d'Aménagement. La stratégie dans ce cas, vise à coupler le plus possible des opérations de logements sociaux à des programmes de locatif ou d'accession libre pour répondre aux objectifs de diversité, favoriser la diffusion dans le tissu urbain et l'intégration sociale (par exemple en mixant des PLUS-CD avec des financements banalisés), et répondre aux objectifs de densification du Plan Local de l'Habitat. C'est à ce niveau qu'interviendra une tension, interne aux institutions et maîtrises d'ouvrages. Le secteur Pré Gauchet se trouve en effet dans une situation privilégiée, notamment à moins d'une centaines de mètres de la gare TGV et se retrouve inclus dans un programme plus général de production d'un "quartier d'affaire". La rédaction de la consultation des promoteurs-concepteurs permettra de mettre à jour le fait que bien-être des habitants du quartier (développement

social) et promotion immobilière pure devront se confronter. Ce travail de production du bâti s'accompagne par ailleurs d'un important travail sur l'environnement du quartier (traitement des espaces publics, résidentialisation....).

1.3. La mise en projet du social.

Le décrochage entre les logiques d'action publique et les résidents des espaces qu'elles pouvaient concerner (caractérisant historiquement la mise en œuvre de la planification modernisatrice en France), l'ignorance du bien-être des habitants ou - plus exactement - la persuasion de pouvoir le penser à leur place - reste une hantise des acteurs institutionnels du projet.

Dans cette perspective, ils vont s'efforcer de mettre en œuvre tout un ensemble de dispositifs et de procédures diversifiés constitutive d'un projet social. Celui passe d'abord par un travail de concertation et de diffusion d'information qui vise à "*mettre les habitants au cœur du projet*", prenant la forme de réunions publiques, d'"atelier du GPV", de réunions immeubles par immeubles engagées par le bailleur social, de rencontres dans les cages d'escalier (ultra-proximité). Puis, dans souci d'optimiser l'action publique, le projet social sera organisé de manière exploratoire pour construire des relations entre tous les partenaires de l'actions sociale, engageant une multitudes d'actions sur un certain nombre d'axes (emploi et l'insertion, organisation d'une "échelle d'ambiance", équipe de prévention spécialisée, les jeunes et la famille, le développement de la citoyenneté, la politique de la santé). Enfin, avec la mise en place d'une *gestion urbaine de proximité*, visant à améliorer l'environnement quotidien, à réfléchir à un projet énergétique de quartier : les actions de gestion urbaine de proximité ont consisté notamment dans la mise en place des correspondant de nuit, la coordination des services d'entretien de l'espace public, le renforcement de l'éclairage public, une action exceptionnelle de nettoyage des paliers et escaliers.

2. AMENAGER LE BIEN-ETRE : LES EPREUVES DE COMPOSITION.

L'aménagement du bien-être prend dans le cadre de l'opération du GPV, la forme d'une action sur l'environnement bâti et confronte les acteurs à un premier couple de tension posé par les questions de mixité sociale et de régime d'exception propre au projet.

2.3. Droit commun ou régime d'exception ?

La première tension dans l'aménagement du Grand Projet, est un paradoxe difficile à gérer. Par

l'ensemble des financements mobilisés dans le cadre du Renouvellement Urbain (ANRU), le quartier d'habitat social apparaît tout d'abord comme un quartier paradoxalement favorisé : l'aménagement du bien-être y prend à plusieurs reprises la dimension d'une discrimination positive pas toujours bien vécue par les populations de l'agglomération. En effet, les associations de locataires et les habitants eux-mêmes doivent faire face à des formes de rejets ou de revendication de la part des autres quartiers classés contrats de ville (Dervallière, Sillon de Bretagne) : des rumeurs circulent sur le GPV comme espace plus favorisé que d'autres et à l'inverse, les populations des grands ensembles démolis et relogées dans l'agglomération, sont parfois accueillies avec défiance confrontant dans un cas comme dans l'autre les institutions à dépasser dans leurs actions le seul cadre territorial du secteur (par des opérations de communication, des réunions d'information...). Mais, c'est aussi au niveau des programmations financières qu'intervient cette tension : l'*hyperciblage* des lignes financière de la Communauté Urbaine sur le secteur GPV, par exemple concernant les résidentialisation, ne rend pas possible le prolongement de ce type de traitement sur les autres secteurs de l'agglomération.

2.2. Mixité sociale : le bien-être comme investissement non-rentable.

Dans ce projet, l'enjeu de mixité sociale a été affiché dès les premières conventions par la collectivité, et s'est traduit par le fait de fixer un pourcentage élevé de logements sociaux dans les nouvelles constructions, principalement, donc, sur le secteur du Pré Gauchet. On peut assurément critiquer le concept de "mixité sociale" comme un registre justificatif des politiques publiques et peu efficace, mais il faut aussi se donner les moyens de suivre en acte la production de cette mixité sociale qui est une démarche assez difficile sur un plan opérationnel, et qui exige notamment de réfléchir au mixage des programmes immobiliers, combinant montages financiers et juridiques, réflexions sur les formes architecturales et les normes de constructibilité. Cette réflexion s'est trouvée au cœur de la mise en place de la consultation des promoteurs-concepteurs et a pris la forme d'une réflexion à la fois sur la ville durable et la production du bien-être des habitants. En effet, tout en voulant maintenir l'exigence des 25-30% de logement social, la Communauté Urbaine souhaitait réaliser un programme immobilier exemplaire sur le plan architectural et qualitatif (Bâtiments HQE), utilisant les énergies renouvelables. Le débat est alors apparu entre d'une part le souci d'engager des investissements non-immédiatement rentables (les retombées de l'investissement dans le

développement durable ne sont pas immédiates, tout comme celles du bien-être des populations moins favorisés), et le risque de mettre en péril l'équilibre de l'opération. Derrière la mixité sociale se dégageait ainsi une question de rapport *sociétal* au non-immédiatement rentable qui ébranle et interpelle la culture politique du résultat tangible et immédiat.

3. DEVELOPPER LE BIEN-ETRE : LES EPREUVES DE GOUVERNANCE.

Par ailleurs, la question de la production du bien-être se pose non seulement comme une question de prise en compte des attentes des habitants à travers leur inclusion dans la "mise en projet" du quartier, une étape déterminante, mais aussi comme une question de pilotage et de gouvernement des projets et cela, à travers trois autres types de tension :

3.1. Pragmatique / stratégique.

Les acteurs de la construction du projet social revendiquent clairement le fait d'engager une démarche "à petit pas", cas spatiaux par cas spatiaux ("avancer en marchant"), et, simultanément, se confrontent à la nécessité de la structuration de stratégies d'ensemble, inhérente à la logique prospective de projet. De même, la programmation de l'habitat suit une démarche tâtonnante, explorant les montages financiers et juridiques possibles. Pourtant, si cette démarche paraît intéressante par l'élargissement des mécanismes de décision qu'elle permet de produire, par l'inclusion de savoirs autres que strictement techniques, elle va se heurter à l'épreuve de la concrétisation dans le sens où elle va faire surgir les conséquences de l'absence d'une programmation stratégique en amont de l'habitat à l'échelle métropolitaine mais à l'échelle même du projet. La redéfinition des seuils qualitatifs, par exemple, des exigences normatives liées aux nouvelles attentes de "bien-être" (HQE, insonorisations...) apparaissant en cours de projet se répercutent non seulement sur ses temporalités mais également accentuent l'écart intervenant dans le mixage des opérations, les opérateurs immobiliers répercutant les charges que représentent pour eux l'imposition d'un coût de sortie du logement social, par exemple.

3.2. Ouverture / pérennisation

La souplesse et la finesse des dispositifs produite par l'engagement des différents acteurs sur de micro-projets spatiaux ponctuels leur pose simultanément non pas la question de leur mobilisation plurielle, mais plus celle de leur pérennisation, de produire plus de la continuité d'engagement que de la cohérence à partir d'opérations fragmentaires, soulignant l'une des

difficulté produite par la dissémination des actions. En effet, que ce soit au niveau de l'accompagnement des opérations de relogement des habitants, de la mise en place d'une gestion de proximité, des actions en direction de l'insertion, de l'emploi et de l'éducation, et plus largement d'animation du quartier, on assiste à un fourmillement d'expériences qui exigent de la part des différents partenaires, qu'elle s'accompagnent également de la production de formes d'engagement, sur la durée, dans la continuité qui dépasse la seule réussite immédiate souvent incontestable de tel ou tel événement ou dispositif. Une des contraintes majeure qui pèse sur cette durabilité du bien-être est paradoxalement son avantage, celui de sa territorialisation et que les opérations de relogement révèlent d'un coup : à partir du moment où ce processus de relogement a été achevé, les formes de partenariat entre les bailleurs sociaux et les institutions se sont étioilées, puisqu'ils n'avaient plus de raison d'être.

3.3. Sectoriel / transversal

Dans ce cadre général d'action publique, il faut souligner comment l'intervention en direction du bien-être des habitants exige, enfin, de mener de front des actions *spatialement* ciblées mais *transversalement* imbriquées, dépendantes.

En ce sens, par exemple, en s'inscrivant à mi-chemin entre un projet urbain (GPV Malakoff) et un autre qui lui fait pendant (projet Ile de Nantes), la reconstruction d'un groupe scolaire constitue un révélateur significatif de la complexité problématique d'une gouvernance locale de la production du bien-être, voire d'un risque d'illisibilité lorsqu'elle se télescope avec les logiques urbaines d'autres territoires de la métropole. Ce qui s'observe à partir de la mise en place de la "carte scolaire" l'est également avec la question des logements puisque l'opération constitue un révélateur des pressions foncières et des contraintes pesant sur le logement à l'échelle de la métropole.

CONCLUSION

Si l'on a pu clarifier les nouveaux défis qui se posent aux institutions pour le traitement de la question du bien-être des catégories sociales présentes ou potentielles, en soulignant que celle-ci est une *épreuve* pour l'action publique, il importe, en conclusion, de revenir sur les tenants de la démarche de recherche-développement, de ses implications et de ses tentatives d'apports. La présence revendiquée par les acteurs locaux d'une équipe de recherche pratiquant une forme d'ethnographie ou de "monitoring" du projet, scandée par des réunions occasionnelles officielles ou plus informelle, avait pour objectif définis en

concertation avec les commanditaires, d'apporter un regard critique c'est-à-dire à la fois porté par un souci *analytique* rendu possible par la capacité des chercheurs à pouvoir "prendre le temps" par rapport à des acteurs parfois submergés au quotidien par leur pratiques, mais également fait de *perplexité* sur certaines orientations ou modalités d'organisation de l'action publique. Un constat plus général peut alors être posé : il n'y a pas, nous semble-t-il aujourd'hui, d'optimisation ou de meilleure efficacité de l'action publique possible parce qu'inlassablement celle-ci se recompose et se trouve confrontée à de nouvelles catégories de problèmes dont il est illusoire de penser qu'ils puissent disparaître. Il apparaît davantage important que les acteurs, soit par eux-mêmes, soit en collaboration, travaillent à inclure dans leur pratique des formes soutenues de réflexivités, qu'ils mènent une véritable élucidation des problématiques, tensions de contradiction qui se posent à l'intérieur d'un projet, ainsi qu'une évaluation fine de leurs effets. Le bien-être ne peut être défini à partir de là de manière absolue, le produire revient à identifier ces couples de tension et à poser à partir de là un certain nombre de choix de composition. C'est sans doute à ce niveau-là, d'ailleurs, que se situe le geste politique.

Bibliographie

Anderson A, Vieillard-Baron H. (2000), *La politique de la ville : histoire et organisation*, ASH, Paris.

Vincent De Gaulejac V. (1989), *L'ingénierie sociale*, Paris, Syros.

Dumont M. (2004), " La construction politique des métropoles : un bilan en demi-teinte ", *Pouvoirs Locaux*, n°63, novembre 2004, pp 97-99.

Jacques Ion J. (1990), *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Toulouse, Privat.

Oblet Th. (2005), *Gouverner la ville*, Paris, P.U.F.